

УДК 351.72:336.07:35.078

О ПОВЫШЕНИИ РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА В УПРАВЛЕНИИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И ПРИМЕНЕНИИ КАЗНАЧЕЙСТВОМ РОССИИ НОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИКВИДНОСТИ, СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ, ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Н.В. Фадейкина

д-р экон. наук, профессор,
Заслуженный деятель науки и Заслуженный экономист Новосибирской области,
профессор кафедры общественных финансов,
главный редактор научного журнала «Сибирская финансовая школа»,
ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления» (Новосибирск)

О.В. Глушакова

д-р экон. наук, доцент,
профессор кафедры экономики, учета и финансовых рынков
ФГБОУ ВО «Сибирский государственный индустриальный университет» (Новокузнецк),
профессор кафедры истории театра, литературы и музыки
ГАОУ ВО «Новосибирский государственный театральный институт» (Новосибирск)

Анализу подвергается Стратегическая карта Казначейства России на 2021–2024 годы и расширенный комплекс функций для выполнения стратегических проектов (задач), указанных в Стратегической карте с учетом тех новаций, которые будут внедряться в указанный период в системе Федерального казначейства в соответствии с утвержденными в установленном порядке стратегическими направлениями. Рассматриваются институциональные преобразования в системе общественных финансов России, связанные с переходом, начиная с 2021 г., к системе казначейских платежей и реализации технологии единого казначейского счета как ответ на коронакризис и постоянно ужесточающиеся внешние экономические санкции. Делается вывод о том, что управление остатками на едином казначейском счете и единых счетах бюджетов позволит снизить риски возникновения кассовых разрывов, а, следовательно, и потребность в привлечении субъектами РФ и муниципальными образованиями бюджетных кредитов, что, с учетом полученных эффектов от внедрения механизма государственного внутреннего финансового контроля, создаст предпосылки для повышения эффективности управления общественными финансами в России.

Ключевые слова: Стратегическая карта Казначейства России на 2021–2024 годы, система казначейских платежей, единый казначейский счет, управление ликвидностью, сбалансированность бюджета, управление общественными финансами.

Федеральное казначейство Российской Федерации представляет собой динамично развивающуюся, надежную и передовую казначейскую систему, признанную в странах мира как систему управления общественными финансами.

Миссия Федерального казначейства: способствовать лидерству России в мире по качеству управления общественными финансами во благо граждан.

Ценности и основные принципы Федерального казначейства (ФК) и его работников: профессионализм, добросовестность, проактивность, результативность, порядочность и надежность¹.

В преддверии 2021 г. в условиях продолжающихся внешних экономических санкций и коронакризиса, чрезвычайно актуальны слова руководителя Федерального казначейства Р.Е. Артюхина, завершающие

¹ Официальный сайт ФК, раздел «О казначействе». URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/funkcii-fk/>.

его статью «Управление ликвидностью Единого казначейского счета в современных условиях», опубликованную еще в 2015 г.: «Любой кризис не только несет в себе определенные угрозы, но и заставляет мобилизоваться, сконцентрировать ресурсы и оптимизировать расходы. Пришло время для принятия серьезных, сбалансированных решений, направленных на поддержание финансовой стабильности и устойчивого роста экономики нашей страны» [1].

Состояние финансовой системы РФ накануне 2021 г. требует, главным образом от Минфина и Казначейства России, новаций и повышению эффективности управления общественными финансами. По мнению авторов данной статьи, объективные предпосылки достижения успеха в области общественных финансов за счет новых и повышения эффективности действующих финансовых инструментов в ФК имеются. Речь идет, прежде всего,

о финансовых результатах, полученных от достаточно эффективного управления активами², осуществляемого в контексте применяемой ФК модели стратегического планирования.

Стратегия развития ФК постоянно совершенствуется, расширяется функционал ФК, в текст Бюджетного Кодекса (БК) РФ вводятся новые понятия (или уточняются ранее действующие³), меняются стратегические направления и в Стратегической карте.

Последняя редакция Стратегической карты Казначейства России была утверждена на 2021–2024 годы⁴ и содержит следующие показатели: роль Казначейства (стратегические направления), стратегические проекты (задачи), результат проекта к 2024 г., руководитель проекта, результат 2021 г., ответственный за достижение результата 2021 г. (в табл. 1 отражена информация по трем первым показателям семи (из восьми) стратегических направлений⁵).

Таблица 1

**Стратегическая карта Казначейства России на 2021–2024 годы
(Портфель проектов Федерального казначейства на 2021–2024 годы)
(Извлечение)**

Роль казначейства (стратегическое направление)	Стратегическая задача (проект)	Результат 2024
1	2	3
I. Транзакционная система	1. Система казначейских платежей (СКП)	1. СКП функционирует. 2. Единый казначейский счет (ЕКС) ⁶ открыт и функционирует. 3. СКП с платежными системами интегрирована
	2. Расчетно-платежные сервисы	1. Открытие лицевых и казначейских счетов клиентам без их физического посещения органа ФК.

² Глава Казначейства: у нас будет самый широкий набор инструментов управления активами (руководитель Казначейства России Р.Е. Артюхин в кулуарах Гайдаровского форума рассказал ТАСС о том, каких успехов в механизме казначейского сопровождения удалось добиться, каковы перспективы по расширению централизованного бухгалтерского учета и зачем нужен единый казначейский счет). URL: <https://tass.ru/interviews/7567251> (дата обращения: 23.12.2020).

³ На основные понятия, введенные в действие (или уточненные) в 2019–2020 гг., мы будем обращать внимание, приводя их определение или комментируя их сущность.

⁴ Полный текст Стратегической карты Казначейства России на 2021–2024 годы (Портфель проектов Федерального казначейства на 2021–2024 годы), утвержденной 31 декабря 2020 г. руководителем Федерального казначейства Р.Е. Артюхиным, см. на Официальном сайте ФК: URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/4fc/SK-ot-31.12.2020.pdf>. Там же можно ознакомиться со стратегическими картами прошлых периодов.

⁵ Стратегическое направление VIII «Система учета и реализации государственного и муниципального имущества и иного имущества» в данной статье не рассматривается.

⁶ Согласно ст. 6 БК РФ, казначейский счет – это счет, открытый в ФК отдельному участнику СКП для осуществления и отражения в СКП операций участника СКП с денежными средствами; ЕКС – это банковский счет (совокупность банковских счетов), открытый (открытых) ФК в Банке России в валюте РФ (в кредитных организациях – в иностранной валюте) для совершения переводов денежных средств в целях обеспечения осуществления и отражения операций на казначейских счетах, за исключением казначейских счетов для осуществления и отражения операций с денежными средствами Фонда национального благосостояния. В соответствии со ст. 242.7 «Основы функционирования системы казначейских платежей» новой главы 24.2 «Система казначейских платежей» последняя, то есть СКП, представляет собой совокупность участников и оператора СКП, взаимодействующих по правилам организации и функционирования СКП. Особенности взаимодействия СКП с платежными системами устанавливаются Минфином РФ совместно с Банком России. ФК является оператором СКП, обеспечивающим функционирование СКП, прием и исполнение распоряжений, осуществление операций по казначейским счетам участников СКП на основании указанных распоряжений, взаимодействие участников СКП в порядке, установленном правилами организации и функционирования СКП.

1	2	3
		2. Проведение операций на лицевых и казначейских счетах клиентов с использованием мобильных приложений. 3. Обеспечена адресность и целевой характер использования средств, предоставленных из бюджетов бюджетной системы (БС) РФ на меры социальной поддержки граждан РФ. 4. Организовано взаимодействие Единой государственной информационной системы социального обеспечения с информационной системой ФК. 5. Счет № 40116 закрыт. 6. Обеспечена централизация счетов № 40101 в РФ. 7. Информация, содержащаяся в ГИС ГМП⁷ используется как для предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления функций, так и в качестве мастер-системы для обеспечения потребности граждан и организаций в информации. 8. Обеспечена прозрачность структуры выплат заработной платы работникам государственных и муниципальных учреждений
	3. Открытая и прозрачная система предоставления субсидий юридическим лицам	1. Создана единая информационная система предоставления государственной поддержки юридическим лицам. 2. Обеспечено создание и ведение реестра соглашений о защите и поощрении капиталовложений в ГИС «Капиталовложения»
	4. Автоматизированное санкционирование	1. Автоматизирован процесс санкционирования. 2. Внедрены инструменты риск-ориентированного санкционирования. 3. Обеспечено исполнение электронных исполнительных документов и решений налоговых органов
	5. Казначейское сопровождение	1. Реализована целевая модель казначейского сопровождения целевых средств, предоставляемых из бюджетов БС РФ
	6. Раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности у получателей средств из бюджета	1. Обеспечено ведение раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности. 2. Обеспечено отнесение на себестоимость продукции экономически обоснованных затрат. 3. Созданы механизмы установления предельного уровня рентабельности для отдельных видов целевых средств
II. Система управления государственными финансовыми ресурсами	7. Управление финансовыми ресурсами	1. Обеспечено прогнозирование движения средств на едином казначейском (банковском) счете. 2. Обеспечено управление остатками средств на едином казначейском счете. 3. Усовершенствованы действующие и созданы новые инструменты управления остатками средств на едином счете федерального бюджета (ФБ)
III. Система управления государственными и муниципальными закупками, закупками отдельных видов юридических лиц	8. Эффективная система государственных и муниципальных закупок, закупок отдельных видов юридических лиц	1. Создана экосистема государственных, муниципальных закупок и закупок отдельных видов юридических лиц, обеспечивающая цифровые сервисы для заказчиков и поставщиков, в том числе Каталог товаров, работ, услуг, во взаимодействии с агрегаторами торговли, как основы для развития конкуренции и обеспечения прозрачности ценообразования в сфере закупок. 2. Создана система эффективных закупок исключительно в электронной форме (оцифровка закупочной деятельности)
	9. Централизация закупок товаров, работ и услуг	1. ФК обеспечена централизация закупок товаров, работ и услуг для отдельных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ

⁷ Так как ФК осуществляет функции по созданию, ведению, развитию и обслуживанию Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), являющейся информационной системой, предназначенной для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг, информация о функционировании ГИС ГМП размещена на сайте ФК. URL: <https://roskazna.gov.ru/gis/gosudarstvennaya-informacionnaya-sistema-o-gosudarstvennykh-i-municipalnykh-platezhakh-gis-gmp/>.

1	2	3
IV. Учетная система	10. Централизация бюджетного учета и отчетности	Обеспечена централизация в ФК полномочий по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ
	11. Система бюджетного (казначейского) учета государственных (муниципальных) финансов и отчетности сектора государственного управления (СГУ)	1. Созданы условия для ведения казначейского учета и составления казначейской отчетности по операциям, проводимым в рамках системы казначейских платежей. 2. Созданы условия для рассмотрения проекта закона об исполнении ФБ Госдумой ФС РФ в весеннюю сессию. 3. Созданы условия для расширения охвата активов и обязательств при подготовке информации по статистике государственных финансов, в том числе с применением их рыночных оценок
V. Контрольная система	12. Эффективный внутренний государственный финансовый контроль	1. Создана перспективная модель контроля в финансово-бюджетной сфере (ФБС) с применением риск-ориентированных подходов. 2. Апробированы и внедрены инновационные технологии контроля в ФБС, осуществляемого ФК. 3. Создана система анализа рисков в ФБС с использованием информационных систем. 4. Обеспечена автоматизация сопровождения контрольной деятельности в ФБС. 5. Обеспечено проведение мониторинга правоприменения в установленной сфере деятельности и внедрение новых способов и инструментов по выявлению административных правонарушений без мероприятий с использованием имеющихся у ФК ресурсов. 6. Обеспечено совершенствование механизма осуществления производства по делам об административных правонарушениях. 7. Применение в деятельности ФК механизмов контроля за действиями лиц, уполномоченными на подписание платежных документов на сумму свыше 100 млн руб.
	13. Внешний контроль качества работы аудиторских организаций	1. Разработана целевая модель внешнего контроля качества работы аудиторских организаций. 2. Реализована целевая модель внешнего контроля качества работы аудиторских организаций. 3. Разработана целевая модель взаимодействия с иностранными регуляторами. 4. Разработана целевая модель взаимодействия с клиентами аудиторских организаций
VI. Цифровое казначейство⁸	14. Единый портал бюджетной системы	1. <u>ФК обеспечивается размещение в удобной и понятной форме для граждан информации об исполнении бюджетов, в том числе о достижении национальных целей РФ</u> 2. Реализована эффективная модель бюджетного мониторинга. 3. Создан «цифровой двойник» ФК. 4. Обеспечен online доступ к данным информационных систем участников и неучастников бюджетного процесса в целях реализации полномочий бюджетного процесса. 5. Создан электронный сервис для взыскателей
	15. «Прослеживаемость» расходования бюджетных средств	1. Обеспечена «прослеживаемость» расходования бюджетных средств ГИИС УОФ «Электронный бюджет» и ГИС «Управление» ⁹ .

⁸ По стратегическому направлению VI «Цифровое казначейство» в рамках данной статьи не рассматривались четыре стратегические проекта (задачи): № 16 «Централизованная инфраструктура Федерального казначейства», № 17 «Электронный бюджет», № 18 «Удостоверяющий центр для государственных и муниципальных органов», № 19 «Развитие официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации (муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru))».

⁹ Напомним, что Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами (ГИИС УОФ) «Электронный бюджет» была одобрена распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р (действ. в ред. от 14 декабря 2018 г.), а создание и функционирование ГИС «Управление» регламентируется постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088 (действ. в ред. от 21 августа 2020 г.)

1	2	3
		2. В подсистеме информационно-аналитического обеспечения (ПИАО) ГИИС УОФ «Электронный бюджет» реализуется возможность автоматизированной проверки информации, содержащейся в региональных паспортах и отчетах о ходе осуществления региональных проектов. 3. Обеспечен мониторинг и анализ закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в целях достижения общественно-значимых результатов федеральных и региональных проектов
VII. Эффективная организация	20. Государственный менеджмент в ФК	1. Сформирована корпоративная культура в Казначействе России. 2. Усовершенствована кадровая политика в ФК. 3. Внедрена модель риск-ориентированного внутреннего контроля и аудита на основе рейтингования объектов. 4. Обеспечено отсутствие коррупционных правонарушений в ФК
	...	...

Стратегические направления осуществляются, как правило, в несколько этапов, опираются на определенные принципы (в том числе те, которые заявлены выше в качестве основных принципов ФК) и служат для реализации функций.

В числе реализуемых ФК ключевой функцией является *казначейское обслуживание* – проведение Федеральным казначейством в системе казначейских платежей операций участников системы казначейских платежей с денежными средствами с их отражением на соответствующих казначейских счетах. Выполнение этой базовой функции связано и с другими сложнейшими функциями обеспечивающего характера, без эффективного выполнения которых трудно (а подчас и невозможно) качественно реализовать функционал ФК, состоящий из 10 блоков.

Первый блок. Методологическое и методическое обеспечение.

ФК разрабатывает и применяет *методологическое обеспечение*:

- кассового обслуживания исполнения бюджетов (БС) РФ;
- осуществления операций со средствами неучастников бюджетного процесса (БП);
- операций с наличными денежными средствами организаций, лицевые счета которым открыты в органах ФК, финансовых органах субъектов РФ (муниципальных образований);
- осуществления операций со средствами, поступающими во временное распоряжение федеральных казенных учреждений, со средствами юридических лиц (их обособленных подразделений), не являющихся участниками БП;
- открытия (закрытия) и ведения лицевых счетов;
- порядка работы по размещению средств ФБ на банковских депозитах;
- покупки (продажи) ценных бумаг по договорам РЕПО;
- управления операциями на едином счете ФБ;

- ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну;
- процесса регистрации и пользования единой информационной системой в сфере закупок;
- формирования идентификатора государственного контракта по государственному оборонному заказу;
- функционирования Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах;
- установления режима счетов бюджетов БС РФ, неучастников БП и иных счетов, предусмотренных законодательством РФ;
- установления форм документов в рамках утверждаемых ФК порядков;
- создания, ведения и применения государственных информационных ресурсов;
- осуществления мероприятий по реформированию СКП.

ФК разрабатывает и в установленных случаях использует *методическое (а точнее, организационно-методическое) обеспечение*:

- предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов);
 - порядка ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и формирования бюджетной (бухгалтерской) отчетности;
 - в части формирования и совершенствования механизма нормативно-правового регулирования по вопросам осуществления контроля и надзора в ФБС.
- Кроме того, в части все того же организационно-методического обеспечения, ФК утверждает общие требования к осуществлению контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ

«О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». Подробнее о создании и функционировании ГИИС УОФ «Электронный бюджет» и ГИС «Управление» изложено в [2].

(местных администраций), а также обобщает практику применения законодательства РФ в установленной сфере деятельности и внесению в Минфин России предложений по совершенствованию законодательства РФ.

Второй блок. Осуществление отдельных функций финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами.

Третий блок. Учет и распределение поступлений.

Четвертый блок. Ведение и обслуживание государственных информационных систем. В рамках данного блока ФК осуществляет:

- ведение официальных сайтов в сети Интернет и обеспечение размещения информации на них;
- создание, развитие и введение государственных информационных систем;
- обеспечение реализации планов мероприятий по созданию и развитию государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами (ГИИС УОФ) «Электронный бюджет»;
- ведение общефедеральных реестров.

Пятый блок. Обеспечение деятельности ФК, в том числе:

- информационно-техническое обеспечение деятельности ФК;
- правовое сопровождение деятельности ФК;
- осуществление функции главного распорядителя (получателя) средств ФБ, главного администратора (администратора) доходов бюджета, источников финансирования дефицита ФБ;
- обеспечение функционирования и административной деятельности ФК;
- кадровое обеспечение;
- контроль деятельности органов ФК.

Шестой блок. Осуществление ФК иных функций в установленной сфере деятельности, в том числе функций по:

- информационному взаимодействию;
- обеспечению исполнения бюджета Союзного государства;
- межведомственной координации деятельности в сфере систематизации и кодирования технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области;
- осуществлению иных функций.

Седьмой блок. Казначейское обслуживание. В рамках этого блока функций ФК осуществляет:

- казначейское обслуживание исполнения бюджетов (ст. 242.15 БК РФ);
- казначейское обслуживание поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ (ст. 242.16 БК РФ);

– казначейское обслуживание операций со средствами, поступающими во временное распоряжение (ст. 242.17 БК РФ);

– казначейское обслуживание операций со средствами бюджетных и автономных учреждений (ст. 242.18 БК РФ);

– казначейское обслуживание операций со средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями (ст. 242.19 БК РФ);

– казначейское обслуживание операций со средствами Фонда национального благосостояния (ст. 242.20 БК РФ);

– обеспечение наличными денежными средствами и денежными средствами, предназначенными для осуществления расчетов по операциям, совершаемым с использованием платежных карт (ст. 242.21 БК РФ);

– обеспечение наличными денежными средствами и денежными средствами, предназначенными для осуществления расчетов по операциям, совершаемым с использованием платежных карт (ст. 242.22 БК РФ);

– открытие счетов в Центральном банке РФ и кредитных организациях, указанных в ст. 155 и ст. 156 БК РФ¹⁰.

– открытие и ведение казначейских счетов;

– открытие и ведение лицевых счетов для учета операций по исполнению федерального бюджета, лицевых счетов администраторов доходов бюджетов, а так же лицевых счетов при исполнении Федеральным казначейством отдельных функций финансовых органов субъектов РФ (муниципальных образований), органов управления государственными внебюджетными фондами;

– казначейское сопровождение;

– исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ (средства бюджетов государственных внебюджетных фондов) по денежным обязательствам казенных учреждений.

Среди всего функционала ФК можно выделить основную функцию ФК – казначейское обслуживание исполнения бюджетов, характеризующееся чередующимися периодами относительного дефицита ликвидности и временного ее избытка, что предопределяет необходимость качественного управления ликвидностью, которая сконцентрирована на едином казначейском счете, единых счетах бюджетов и казначейских счетах, в целях обеспечения способности государства выполнять принятые обязательства, а также использования временно свободной ликвидности для получения дополнительных доходов в соответствующие бюджеты и сокращение масштабов

¹⁰ В Центральном банке РФ Федеральному казначейству открывается единый казначейский счет в валюте Российской Федерации, а также банковские счета Федерального казначейства в валюте Российской Федерации, предназначенные для выдачи и внесения наличных денежных средств и осуществления расчетов по отдельным операциям. Субъекты РФ, муниципальные образования вправе открывать счета в кредитных организациях, обслуживающих расчеты по сделкам, совершаемым с государственными ценными бумагами субъектов РФ и муниципальными ценными бумагами, осуществляющих расчеты (в случае отсутствия учреждений Центрального банка РФ на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций).

привлечения кредитов кредитных организаций. Как отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства С.Е. Прокофьев, «основным способом реализации подобного подхода к процессу управления ликвидностью является использование так называемого эффекта масштаба, который можно получить, осуществляя консолидированное управление денежными средствами» [3].

Акцент на повышение эффективности управления ликвидностью и оптимизацию платежных функций стал основой для внесения изменений в БК РФ, в соответствии с которым в 2021 г. будет создана новая модель консолидированного Единого казначейского счета («большого ЕКС» – далее ЕКС).

Согласно этой модели, такие счета как «Средства федерального бюджета», «Средства бюджетов субъектов РФ», «Средства местных бюджетов», «Средства внебюджетных фондов», «Учет и распределение доходов», «Средства юридических лиц – не участников бюджетного процесса», «Средства, поступающие во временное распоряжение» будут функционировать как система субсчетов на ЕКС в Банке России, что обеспечит консолидацию на последнем (ЕКС) всех денежных потоков и остатков соответствующих средств. Платежи участников и неучастников бюджетного процесса будут проводиться по единым новым правилам организации и функционирования СКП. Таким образом, СКП, упомянутая выше в Стратегической карте и имеющая непосредственное отношение к функциям восьмого блока, является совокупностью участников СКП и оператора системы казначейских платежей, взаимодействующих по специальным единым правилам ее организации и функционирования [3].

Восьмой блок. Ведение бюджетного (бухгалтерского) учета и составление бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Функционал ФК по данному блоку сводится к:

- ведению бюджетного (бухгалтерского) учета и формированию бюджетной (бухгалтерской) отчетности по казначейскому обслуживанию исполнения ФБ, бюджетов государственных внебюджетных фондов, казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), казначейскому обслуживанию операций бюджетных, автономных учреждений, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями;
- формированию сводной (консолидированной) бюджетной (бухгалтерской) отчетности;

- формированию оперативной отчетности;
- формированию отчетности об исполнении ФБ, консолидированного бюджета РФ и бюджетов ГВФ и иной информации для представления заинтересованным пользователям;
- формированию отчетности по международным стандартам.

Девятый блок. Внешний контроль качества работы аудиторских организаций, предусмотренных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»¹¹.

Рассуждая о роли ФК в обеспечении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин в одном из интервью высказал следующее: «Казначейство России совместно с профессиональным сообществом постоянно работает над сближением подходов к организации и проведению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, обобщает правоприменительную практику и готовит предложения по совершенствованию законодательства в сфере аудиторской деятельности. В частности, в результате общих усилий мы разработали Классификатор нарушений и недостатков, выявляемых в ходе внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов, а также подготовили методические рекомендации по соблюдению аудиторами требований антиотмывочного законодательства»¹² [4].

Десятый блок. Контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере (ФБС). Функции данного блока достаточно сложны и в методологическом, и организационно-методическом плане. Реализация этих функций требует от линейных руководителей и исполнителей высокого уровня компетентности, честности, добросовестности и порядочности, ответственности и результативности. В состав этих функций входят:

- внутренний государственный финансовый контроль (ВГФК);
- контроль в сфере закупок;
- реализация результатов контроля;
- анализ осуществления внутреннего финансового контроля (ВФК);
- анализ осуществления бюджетных полномочий¹³.

Рассмотрим функции данного блока подробнее. Это представляется авторам необходимым в связи с изменением нормативно-правовой базы (НПБ), обеспечивающей выполнение функций рассматриваемого блока. Необходимость внесения изменений в НПБ была продиктована множеством причин,

¹¹ Об аудиторской деятельности: Федеральный закон Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ.

¹² Речь идет о Федеральном законе от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2020 г.) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», а также о необходимости выполнения аудиторами приказа Федерального казначейства от 30 декабря 2016 г. № 541 (в ред. от 30 мая 2019 г.) «Об утверждении Перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, указанных в части 3 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и Порядка ведения Перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, указанных в части 3 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ».

¹³ За основу представления всего функционала ФК, структурированного в разрезе 11 групп, взята информация с Официального сайта ФК. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/funkcii-fk/> (дата обращения: 14.12.2020).

в том числе спецификой ВФК, осуществляемого в СГУ, излишней формализацией процедур ВФК и дублированием полномочий с внутренним финансовым аудитом (ВФА), субъективной оценкой рисков исполнителями операций, отсутствие у исполнителей мотивации показывать результаты ВФК, дублирование требований ВФК и Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», отсутствием единой регламентации осуществления ВФК по уровням бюджетной системы, отсутствием связи между результатами оценки качества финансового менеджмента и ВФК¹⁴.

Надо отметить, что до 1 января 2020 г. ВФК и ВФА в СГУ осуществлялись в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 (в ред. от 24 марта 2018 г.), утвердившим «Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) *внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита* и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89» (далее – Правила 193). Особенности применения этих Правил в сравнении с международными стандартами INTOSAI GOV 9100 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Рекомендации по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе [5] и INTOSAI GOV 9130 Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management – Рекомендации по стандартам внутреннего контроля для государственного сектора [6] описаны в работе Н.В. Фадейкиной и ее коллег [7].

С 2020 г. в соответствии с п. 5 ст. 160.2-1 БК РФ внутренний финансовый аудит в СГУ осуществляется в соответствии с утвержденными в установленном порядке федеральными стандартами (ФС) ВФА, в том числе:

– ФС ВФА «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» (утв. приказом Минфина России от 21 ноября 2019 г. № 195н; дата начала действия документа – 01.01.2020 г.);

– ФС ВФА «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (утв. приказом Минфина России от 21 ноября 2019 г. № 196н; дата начала действия документа – 01.01.2020 г.);

– ФС ВФА «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (утв. приказом Минфина России от 5 августа 2020 г. № 160н; действ. в ред.

от 11 ноября 2020 г.; дата начала действия документа – 21.12.2020 г.);

– ФС ВФА «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (утв. Приказом Минфина России от 18 декабря 2019 г. № 237н; действ. в ред. от 23 июля 2020 г.; дата начала действия документа – 31.08.2020 г.);

– ФС ВФА «Реализация результатов внутреннего финансового аудита» (утв. приказ Минфина России от 22 мая 2020 г. № 91н; дата начала действия документа – 06.07.2020 г.).

Несмотря на то, что модели ВФК и ВФА, применяемые в коммерческом секторе и СГУ, схожи, в том числе в части использования риск-ориентированного подхода, однако в части методологических принципов и технологий они существенно различаются. Одной из причин отличия этих моделей является то, что лица, осуществляющие контрольные процедуры в СГУ, должны обладать соответствующими ИТ-компетенциями.

Как отмечает Р.Е. Артюхин в одной из своих работ, «Федеральное казначейство обладает высоким уровнем ИТ-компетенций, в информационных системах ведомства в секторе управления государственными финансами успешно реализуются инновационные бизнес-модели. При этом цифровизация дает множество дополнительных возможностей использования всего объема доступной информации, содержащейся в информационных системах, оператором или владельцем которых является Казначейство России. Так, в Единой информационной системе в сфере закупок имеется вся информация о каждом государственном заказчике, о каждой закупке – от ее объявления до полного исполнения государственного контракта. При обеспечении кассового исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации ведомство обладает всей полнотой информации о показателях исполнения бюджета каждого получателя бюджетных средств. При исполнении функции по контролю в финансово-бюджетной сфере Казначейство России обладает информацией о выявляемых фактах нарушений и может оценивать уровень рисков финансово-бюджетной сферы. Также ведомство имеет результаты анализа осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главных администраторов бюджетных средств, данные, полученные в ходе казначейского сопровождения и исполнения иных полномочий органов Федерального казначейства, в ходе реализации которых могут выявляться риски финансово-бюджетной сферы. В этих условиях все актуальнее становится вопрос перехода на новую ступень развития определенных сервисных инструментов. В этом смысле Казначейству России предстоит стать еще более функциональной структурой» [8].

В 2020 г. ФК с заинтересованными лицами проведена большая работа по доработке, согласованию

¹⁴ Умберг Э.Д. Внутренний контроль в 2020–2021 году. URL: <https://center-yf.ru/data/Menedzheru/vnutrenniy-kontrol-v-2020-2021-godu.php> (дата обращения: 14.12.2020).

и утверждению федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (ФСВГМФК), которые начнут применяться с 17 января 2021 г. Среди них:

– ФСВГМФК «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»¹⁵;

– ФСВГМФК «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»¹⁶;

– ФСВГМФК «Планирование проверок, ревизий и обследований»¹⁷;

– ФСВГМФК «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»¹⁸;

– ФСВГМФК «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц»¹⁹;

– ФСВГМФК «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»²⁰;

– ФСВГМФК «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности»²¹.

Помимо ФСВГМФК, ФК запланирована разработка системы ведомственных правовых актов (стандартов), обеспечивающих осуществление полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, в случаях, предусмотренных ФСВГМФК.

¹⁵ Утв. постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 95. Стандарт разработан в целях установления принципов деятельности органов ВГМФК по осуществлению полномочий по ВГМФК, предусмотренных статьей 269.2 БК Российской Федерации, подразделяющихся на общие принципы (этические принципы, принципы независимости, объективности, профессиональной компетентности, целеустремленности, достоверности, профессионального скептицизма) и принципы осуществления профессиональной деятельности (принципы эффективности, риск-ориентированности, автоматизации, информатизации, единства методологии, взаимодействия, информационной открытости), которыми должны руководствоваться государственные гражданские (муниципальные) служащие органа контроля, уполномоченные на осуществление ВГМФК.

¹⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 100 (в ред. от 31 декабря 2020 г.).

¹⁷ Утв. постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2020 г. № 208 (в ред. от 31 декабря 2020 г.). Данный стандарт разработан в целях установления требований к планированию проверок, ревизий и обследований, осуществляемых в соответствии с бюджетным законодательством РФ и иными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения органом ВГМФК. Орган ВГМФК формирует и утверждает документ, устанавливающий на очередной финансовый год перечень и сроки выполнения органом ВГМФК контрольных мероприятий (КМ), то есть план КМ, который содержит следующую информацию: темы контрольных мероприятий; наименования объектов ВГМФК (далее – объект контроля) либо групп объектов контроля по каждому контрольному мероприятию; проверяемый период; период (дата) начала проведения контрольных мероприятий. На стадии формирования плана КМ составляется проект плана контрольных мероприятий с применением риск-ориентированного подхода.

¹⁸ Утв. постановлением Правительства РФ от 23 июля 2020 г. № 1095 (в ред. от 31 декабря 2020 г.). Данный стандарт разработан в целях установления: (1) – правил реализации результатов проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе предусматривающих требования к содержанию представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа ВГМФК; (2) – порядка продления срока исполнения представления (предписания) органа контроля.

¹⁹ Утв. постановлением Правительства РФ от 17 августа 2020 г. № 1237 (в ред. от 31 декабря 2020 г.). Данный стандарт разработан в целях установления правил рассмотрения обращения объекта ВГМФК или его уполномоченного представителя (далее – заявитель), в котором выражается несогласие с решением органа ВГМФК (его должностных лиц), принятым по результатам осуществления им (ими) полномочий по ВГМФК, и действиями (бездействием) должностных лиц органов ВГМФК при осуществлении ими полномочий по ВГМФК (далее соответственно – жалоба, должностные лица органа контроля, органы контроля). Предметом обжалования являются решения органа контроля (его должностных лиц), а также действия (бездействие) должностных лиц органов контроля при осуществлении ими полномочий по ВГМФК, если, по мнению заявителя, обжалуемые решения органа контроля (его должностных лиц), действия (бездействия) должностных лиц органа контроля нарушают его права. Основанием для обжалования являются положения нормативных правовых актов, которые заявитель считает нарушенными при вынесении органом контроля (его должностными лицами) решения, совершении действий (бездействия) должностными лицами органа контроля при осуществлении полномочий по ВГМФК.

²⁰ Утв. постановлением Правительства РФ от 17 августа 2020 г. № 1235 (в ред. от 31 декабря 2020 г.). Данный стандарт устанавливает правила проведения плановых и внеплановых проверок, ревизий и обследований (далее – контрольное мероприятие), а также порядок оформления их результатов в рамках реализации органом внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее – орган контроля) полномочий по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Стандарт регламентирует: (1) – назначение КМ и подготовку к его проведению; (2) – проведение КМ, в том числе назначение (организацию) экспертиз, необходимых для проведения контрольного мероприятия, оформления их результатов; (3) – оформление результатов контрольного мероприятия.

²¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1478. Данный стандарт устанавливает правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности органов ВГМФК, предусматривающие в том числе форму отчета о результатах контрольной деятельности органа ВГМФК, а также порядок его представления и опубликования.

Одной из основных актуальных задач ФК является обеспечение целевого и эффективного использования средств, направленных на разработку и реализацию национальных проектов (это касается и федеральных, и региональных проектов). Задача эта далеко не простая и решается она посредством проведения мониторинга осуществления расходов и анализа закупок, осуществляемых в целях достижения общественно-значимых результатов проектов, а также казначейского сопровождения.

В настоящее время Проектным офисом Правительства РФ, Минфином России, Федеральным казначейством и Федеральной службой по финансовому мониторингу ведется активная работа по созданию новой модели «прослеживаемости» достижения контрольных точек и результатов федеральных и региональных проектов. Как отмечает Р.Е. Артюхин в одной из последних своих работ, «создаваемая модель «прослеживаемости» достижения контрольных точек и результатов национальных проектов строится на принципах каскадирования информации от общих данных до информации о конкретном результате. Информация о реализации национальных проектов представляется с помощью инструментов инфографики и размещения данных на карте Российской Федерации. Источниками информации являются данные подсистемы ГИИС УОФ «Электронный бюджет»» [9].

Деятельность ФК как органа контроля по реализации контрольных полномочий в финансово-бюджетной сфере, основанная на цифровизации данных, широком использовании информационных технологий, синхронизации методологии и систем управления рисками с другими контрольными органами,

межведомственным обмене информацией, позволит решать задачи контроля за достижением национальных целей с минимальными издержками. Такой подход представляется соответствующим национальным целям устойчивого развития государства [10].

Кардинальные изменения в системе органов Казначейства России, начиная с 2021 г., обусловлены переходом к системе казначейских платежей (СКП) и казначейскому обслуживанию. Институциональной основой для указанных преобразований послужило внесение изменений в БК РФ федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ²², в результате которых, как уже нами было отмечено, произошло уточнение существующих, а также введение новых понятий и расширение структуры БК РФ за счет введения в него двух новых глав «Казначейское обслуживание» и «Система казначейских платежей», а также принятием, в этой связи, целого пула нормативных правовых актов, вступающих в силу с 1 января 2021 г.²³.

Философия системы казначейских платежей предусматривает консолидацию всей бюджетной ликвидности на едином казначейском счете (ЕКС) за счет проведения до 1 апреля 2021 г. мероприятий, направленных на трансформацию системы «больших» счетов, предусматривающую закрытие банковских счетов в подразделениях Банка России²⁴ с последующим открытием казначейских счетов в территориальных органах ФК²⁵, что будет способствовать обеспечению моментальности казначейских расчетов, преодолению проблемы одиннадцати часовых поясов, совершению операций по управлению остатками средств на ЕКС и единых счетах бюджетов.

Отметим, что исследованием направлений развития казначейских систем в странах мира и преимуществ

²² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей (в ред. от 15 октября 2020 г.).

²³ Об утверждении Правил организации и функционирования системы казначейских платежей: приказ Казначейства России от 13 мая 2020 г. № 20н; Об особенностях взаимодействия системы казначейских платежей с платежными системами: положение от 10 апреля 2020 г. Министерства финансов РФ № 63н, Банка России № 717-п; О порядке открытия казначейских счетов: приказ Казначейства России от 1 апреля 2020 г. № 15н; О порядке казначейского обслуживания: приказ Казначейства России от 14 мая 2020 г. № 21н (вступает в силу с 1 января 2021 г.); Об общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевых счетов: приказ Казначейства России от 1 апреля 2020 г. № 14н; О порядке зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета: постановление Правительства РФ от 11 июля 2020 г. № 1020; О случаях и порядке возврата или перечисления средств, поступающих во временное распоряжение получателей бюджетных средств: постановление Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 356; Об утверждении Правил привлечения Федеральным казначейством остатков средств на единый счет федерального бюджета и возврата привлеченных средств и общих требований к порядку привлечения остатков средств на единый счет бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и возврата привлеченных средств: постановление Правительства РФ от 30 марта 2020 г. № 368; О требованиях к кредитным организациям, которые могут обслуживать банковские счета Федерального казначейства, а также единый казначейский счет в иностранной валюте и осуществлять операции со средствами федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 8 мая 2020 г. № 644; О закрытии банковских счетов в связи с переходом на казначейское обслуживание: совместное письмо от 29 июля 2020 г. Минфина РФ № 09-01-10/66747, Банка России № 04-45-7/5526 и Федерального казначейства № 07-04-05/05-1488с.

²⁴ О закрытии банковских счетов в связи с переходом на казначейское обслуживание: Письмо Минфина России от 29 июля 2020 г. № 09-01-10/66747, Банка России № 04-45-7/5526, Казначейства России № 07-04-05/05-14880.

²⁵ Речь идет о таких счетах, как «Средства федерального бюджета», «Средства бюджетов субъектов РФ», «Средства местных бюджетов», «Средства внебюджетных фондов», «Учет и распределение доходов», «Средства юридических лиц – не участников бюджетного процесса», «Средства, поступающие во временное распоряжение».

использования технологии ЕКС (Treasury Single Account – TSA) занимается Международный валютный фонд, в публикациях которого излагаются стратегии внедрения технологии TSA, а также обосновываются выгоды консолидации всей бюджетной ликвидности на едином казначейском счете²⁶.

Федеральным законом № 479-ФЗ в БК РФ введено понятие *временно свободных средств*, под которым понимается остаток денежных средств, образовавшийся на ЕКС или на едином счете бюджета вследствие разницы в сроках и объемах поступлений (зачислений) на счет и переводов (перечислений) со счета.

В соответствии с п. 1 ст. 242.13 БК РФ (в ред. Федерального закона № 479-ФЗ) операции по управлению остатками средств на ЕКС заключаются в размещении временно свободных средств ЕКС и привлечении средств для обеспечения остатка средств на ЕКС. В их состав включаются: размещение средств на депозитах и их возврат, другие операции по управлению остатками средств на ЕКС, осуществляемые ФК в порядке, установленном Правительством РФ. Осуществляет эти операции Казначейство России.

Как отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства С.Е. Прокофьев в своей работе, «за период 2008–2018 годов мы заработали в доход федерального бюджета от размещения временно свободных остатков средств единого казначейского счета (ЕКС) почти 500 миллиардов рублей, в том числе в 2016 году – 83 миллиарда рублей, в 2017 г. – порядка 75 миллиардов рублей. Показатель дохода в 2018 году, который мы достигли в 10-летний юбилей российского казначейского кэш-менеджмента, составляет около 86 миллиардов рублей и является самым высоким в нашей истории. Было приятно, что в очередной раз коллеги – участники рабочей группы казначейского сообщества REMPAL отметили, что эффективность нашей работы по управлению ликвидностью позволяет рассматривать российский опыт в числе лучших мировых практик» [11].

Согласно п. 2 статьи 236.1 БК РФ, в состав операций по управлению остатками средств на *едином счете федерального бюджета* (ЕСФБ) включаются операции по: размещению средств с ЕСФБ на депозитах и их возврату; привлечению и возврату привлеченных средств; предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета и их возврату; другие операции.

Управление остатками на *едином счете бюджета субъекта РФ* предусматривает размещение средств на банковских депозитах и их возврат; привлечение средств на единый счет бюджета субъекта РФ и возврат привлеченных средств; другие операции.

Таким образом, операции по предоставлению бюджетных кредитов входят исключительно в состав операций по управлению остатками средств на ЕСФБ.

Что касается управления остатками на *едином счете местного бюджета*, то в них включаются операции только по привлечению средств и возврату привлеченных средств. Размещение средств единого счета местного бюджета на банковских депозитах БК РФ (в том числе его новой редакцией) не предусмотрено.

Безусловно, консолидация всей бюджетной ликвидности на ЕКС выступает мощным инструментом управления движением общественных финансовых потоков. Предполагается, что переход к моделям (технологиям) ЕКС и СКП позволит управлять этими потоками более эффективно. Основной акцент делается именно на таргетировании ликвидности на ЕКС и единых счетах бюджетов и получении дополнительных доходов от размещения временно свободных средств.

О.В. Глушаковой в журнале «Финансы и кредит» за 2017 г. [12] были опубликованы результаты анализа объема дополнительных доходов, полученных от размещения временно свободных средств ФБ, в том числе их доли в общем объеме доходов ФБ и проведена экстраполяция указанной доли на всю бюджетную ликвидность страны. Как показало исследование, доля дополнительных доходов от размещения временно свободных средств федерального бюджета в 2016 г. составила всего лишь 0,56 % от общего объема доходов федерального бюджета, что, на наш взгляд, весьма незначительно и требует расширения круга используемых финансовых инструментов [12].

В своем интервью ИТАР ТАСС руководитель Федерального казначейства Р.Е. Артюхин отметил, что в 2019 г. был получен небывалый объем дополнительных доходов за счет размещения временно свободных средств федерального бюджета²⁷ – 181,4 млрд руб.

Однако, по оценкам авторов данной статьи, доля дополнительных доходов в общем объеме доходов федерального бюджета в 2019 г. составила всего лишь 0,89 %, что на 0,33 процентных пункта больше, чем в 2016 г. Это позволяет сделать вывод о том, что инструментарий обеспечения сбалансированности федерального бюджета за счет перехода к СКП и реализации технологии единого казначейского счета должен быть расширен за счет других, более эффективных, инструментов и технологий.

Необходимо отметить, что в соответствии с положениями БК РФ размещение временно свободных средств в 2019 г. осуществляли 25 субъектов РФ, в результате чего были получены дополнительные доходы в объеме 139,6 млрд руб. (табл. 2).

²⁶ Official Site of International Monetary Fund. Treasury Single Account: Concept, Design and Implementation Issues Prepared by Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Treasury-Single-Account-Concept-Design-and-Implementation-Issues-23927> (дата обращения: 23.12.2020).

²⁷ Официальный сайт информационного агентства ТАСС. Глава Казначейства: у нас будет самый широкий набор инструментов управления активами. URL: <https://tass.ru/interviews/7567251> (дата обращения: 03.12.2020).

Результаты размещения временно свободных средств бюджетов субъектов РФ²⁸, руб.

Наименование субъекта РФ	Доходы от размещения временно свободных средств бюджетов субъектов РФ, руб.
г. Москва	94 778 034 371,08
Тюменская область	6 901 696 370,82
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	5 494 727 534,24
Московская область	4 272 420 547,93
Республика Башкортостан	4 205 689 863,06
Республика Татарстан	4 187 403 013,80
Ямало-Ненецкий автономный округ	3 327 102 739,76
г. Санкт-Петербург	2 698 542 531,26
Кемеровская область – Кузбасс	2 629 453 565,95
Ленинградская область	2 592 878 465,78
Сахалинская область	1 998 338 219,17
Челябинская область	1 852 066 438,39
Самарская область	1 593 767 726,03
Вологодская область	801 283 287,70
Свердловская область	567 507 808,17
Республика Коми	407 723 123,29
Оренбургская область	393 068 904,12
Красноярский край	287 776 712,33
Белгородская область	276 901 402,72
Калужская область	215 047 154,80
Краснодарский край	52 384 931,51
Приморский край	40 910 958,90
Ненецкий автономный округ	29 774 657,53
Рязанская область	27 876 027,40
Пермский край	16 105 753,42
<i>Итого</i>	139 648 482 109,16

Заметим, что постановлением Правительства РФ от 11 июля 2020 г. № 1020²⁹ установлен порядок и случаи зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств ЕКС, только в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ на соответствующие казначейские счета. *Балансирование местных бюджетов за счет средств, полученных от размещения временно свободных средств ЕКС, осуществляться не будет.*

Рассмотрим еще один инструмент управления ликвидностью и обеспечения сбалансированности бюджетов – предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на единых счетах бюджетов субъектов РФ.

Согласно ст. 93.3 БК РФ, цели предоставления бюджетных кредитов и размеры платы за пользование

бюджетными кредитами устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете. Так, в 2021 г. плата за пользование бюджетными кредитами установлена в размере 0,1 % годовых, что обуславливает минимальную финансовую нагрузку на бюджеты, нуждающиеся в их привлечении.

В основном бюджетные кредиты предоставляются субъектам РФ на пополнение остатка средств на счете бюджета в ситуации возникновения временных кассовых разрывов³⁰ при кассовом обслуживании исполнения бюджетов (до внесения изменений в БК РФ Федеральным законом № 479-ФЗ), а начиная с 1 января 2021 г., с учетом изменений, предусмотренных вышеупомянутым Федеральным законом № 479-ФЗ при казначейском обслуживании. Предоставление бюджетных кредитов осуществляется на основании

²⁸ Официальный сайт Федерального казначейства. Исполнение бюджетов. Консолидированные бюджеты субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <https://roskazna.gov.ru/> (дата обращения: 21.12.2020).

²⁹ О порядке зачисления средств, полученных от размещения временно свободных средств единого казначейского счета: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 июля 2020 г. № 1020.

³⁰ Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ (в ред. от 8 декабря 2020 г.), временный кассовый разрыв – прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином казначейском счете или на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления перечислений из бюджета.

договоров, порядок заключения которых установлен приказом Минфина России от 26 июля 2013 г. № 74н (в ред. от 16 апреля 2020 г.). Исходя из содержания данного документа, срок предоставления бюджетного кредита не может превышать 90 дней.

Очевидно, что привлекать бюджетные кредиты публично-правовым образованиям муниципального уровня достаточно сложно в связи с перманентной дефицитностью местных бюджетов. В этой связи Федеральным казначейством был предложен новый перечень требований и критериев отбора муниципальных образований для получения бюджетных кредитов, согласно которым право на их получение после заключения соответствующих договоров было предоставлено в 2019 г. 286 муниципальным образованиям³¹. Отметим, что по состоянию на 1 января 2020 г. в состав Российской Федерации входило 20 846 муниципальных образований. Таким образом, правом на получение бюджетных кредитов в 2019 г. могли воспользоваться только 1,37 % муниципалитетов.

В 2020 г. потребность субъектов РФ и местных бюджетов в бюджетных кредитах была выше из-за пандемии COVID-19 (информация о результатах предоставления территориальными органами ФК бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) на 1 декабря 2020 г. приведена в табл. 3).

Как подчеркивает в своей работе С.Е. Прокофьев, в целях повышения эффективности управления остатками временно свободных средств бюджетов «Казначейство России будет размещать их часть на финансовом рынке с помощью различных инструментов. Доходы от этого процесса управления будут пропорционально распределяться между соответствующими публично-правовыми образованиями, остатки которых будут являться источниками проведения подобных сделок. Управление консолидированными

бюджетными и внебюджетными средствами будет являться для Федерального казначейства новым полномочием, что предъявляет более высокие требования к сохранности соответствующих средств и качеству прогнозирования их движения, таргетированию остатков средств на ЕКС для обеспечения бесперебойности производимых расходных операций... Таким образом, с начала 2020 г. операции по управлению остатками средств на ЕКС федерального уровня проводятся с использованием следующих инструментов:

1) размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах в кредитных организациях в валюте Российской Федерации и иностранной валюте по фиксированной или плавающей ставке;

2) покупка (продажа) ценных бумаг (облигаций федерального займа) по договорам внебиржевого РЕПО;

3) покупка (продажа) иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета и ее процентное размещение на счетах в Банке России;

4) купля-продажа иностранной валюты и заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта на организованных торгах (валютный своп);

5) размещение средств федерального бюджета на банковских счетах с использованием механизма «депозит до востребования»;

6) размещение средств федерального бюджета на банковских вкладах (депозитах) с участием Центрального контрагента;

7) предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов);

8) предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов государственных внебюджетных фондов [3].

Таблица 3

Информация о предоставленных органами Федерального казначейства бюджетных кредитов на 1 декабря 2020 г., тыс. руб.³²

Наименование бюджета	Количество кредитов	Сумма кредитов
Бюджеты субъектов РФ	106	390 072 263,00
Местные бюджеты всего:	178	43 396 196,00
В том числе:		
Бюджеты городских округов	148	40 068 644,00
Бюджеты муниципальных районов	26	793 316,00
Бюджеты городских округов с внутригородским делением	2	2 448 836,00
Бюджеты городских поселений	2	85 400,00
<i>Итого по бюджетам</i>	284	433 468 459,00

³¹ Итоговый доклад о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/o-rezultatakh-raboty-fk/?year=2019> (дата обращения: 14.12.2020).

³² См. Архив информации о предоставлении органами ФК субъектам РФ (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов. URL: <https://roskazna.gov.ru/finansovye-operacii/byudzhetye-kredity/informatsiya-o-parametrakh-predostavleniya-byudzhetykh-kreditov/arkhiv/?year=2020>.

По мнению авторов, переход к системе казначейских платежей и реализация технологии единого казначейского счета, безусловно, повысят эффективность управления общественными финансами. Управление остатками на едином казначейском счете и единых счетах бюджетов позволят снизить вероятность возникновения на них кассовых разрывов и повысить устойчивость финансовых систем публично-правовых образований, а значит и устойчивость системы общественных финансов России.

Литература

1. *Артюхин Р.Е.* Управление ликвидностью Единого казначейского счета в современных условиях // Научные труды Вольного экономического общества России. 2015. Т. 190. № 1. С. 238–244.
2. *Фадейкина Н.В.* Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. № 4 (99). С. 43–54.
3. *Прокофьев С.Е.* Система казначейских платежей и другие новации расходно-операционного блока Федерального казначейства в 2020 г. // Финансы. 2020. № 5. С. 11–18.
4. *Артюхин Р.Е.* Вернуть доверие // Журнал Бюджет. 2019. № 9 (201). С. 34–37.
5. INTOSAI GOV 9100 – Рекомендации по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе. URL: http://www.logos-pro.com/INTOSAI/intosai_gov_9100.htm (дата обращения: 17.12.2020).
6. INTOSAI GOV 9130 – Рекомендации по стандартам внутреннего контроля для государственного сектора – дополнительная информация об управлении рисками организации. URL: http://www.logos-pro.com/INTOSAI/intosai_gov_9310.htm (дата обращения: 17.12.2020).
7. *Фадейкина Н.В., Юрченко Н.Н., Топтун О.В.* О сущности государственного финансового контроля и тенденциях его развития в целях повышения качества финансового менеджмента в секторе государственного управления // Сибирская финансовая школа. 2019. № 4 (135). С. 84–93.
8. *Артюхин Р.Е.* Казначейство как государственный аудитор. Praemonitus, praemunitus // Журнал Бюджет. 2018. № 10 (190). С. 42–44.
9. *Артюхин Р.Е.* Роль федерального казначейства в обеспечении «прослеживаемости» хода реализации национальных проектов // Финансовая безопасность. 2020. № 2. С. 6–9.
10. *Богославцева Л.В.* Риск-ориентированное санкционирование денежных обязательств как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов // Финансовые исследования. 2020. № 3 (68). С. 82–91.
11. *Прокофьев С.Е.* Российский кэш-менеджмент – одна из лучших мировых практик // Журнал Бюджет. 2019. № 1 (193). С. 42–46.
12. *Глушакова О.В.* Подходы к обеспечению сбалансированности бюджетов в условиях цикличности развития экономики в контексте совершенствования казначейских технологий управления бюджетной ликвидностью // Финансы и кредит. 2017. Т. 23. № 14 (734). С. 804–829.